

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-06-46294 אליאנס נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה

תיק היצוני:

בפני כב' השופטת צילה צפת

פרימה שמח אליאנס

עותרת

נגד

הוועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה

המשיבה

פסק דין

1. עתירה מנהלית נגד החלטת הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה (להלן: "המשיבה", "הוועדה המקומית") מיום 17/4/13, בגדרה אישרה הוועדה, מתן היתר בנייה לעותרת, תוך שקבעה תנאים חדשים שלטענת העותרת מסכלים ומפרים את החלטת ועדת הערר המחוזית של מחוז תל אביב (להלן: "ועדת הערר") מיום 17/12/12 (להלן: "ההחלטה"). העותרת דורשת לאכוף על המשיבה לבצע לאלתר את החלטת ועדת הערר וליתן לעותרת היתר בנייה, ללא הצבת תנאים.

מבוא

2. ביום 27/1/11 הגישה העותרת לוועדה המקומית בקשה להיתר בניה (שמספרה 20120048), לאישור הקמת מעגל עמודים דקורטיביים, עמודי תאורה וגדר בגינת ביתה, בנכס המצוי ברח' השדות 32/35 בכפר שמריהו, גוש 6671, חלקה 89.
3. בקשה זו נדחתה על ידי רשות הרישוי המקומית ביום 18/4/12, מן הטעם שהעמודים דקורטיביים ועמודי התאורה נמצאים מחוץ לקווי הבניין, ומשום שבפועל קיים מבנה ענק המשמש כשובך יונים מחוץ לקווי הבניין.
4. ערר שהוגש על החלטה זו התקבל על ידי ועדת הערר, אשר קבעה בהחלטתה מיום 17/12/12, כי עמודי התאורה הינם חלק מפיתוח השטח וכי העמודים הדקורטיביים מהווים אלמנט קישוטי בגודל סביר לפרופורציות שטח החצר ולפיכך, מצאה לאשר את הקמתם מעבר לקווי הבנייה. בנוסף, קבעה ועדת הערר כי על העותרת להגיש בקשה מתוקנת להיתר ונתנה הוראות שונות בנוגע לעמודי התאורה.

5. בהתאם להחלטה זו, הגישה העותרת, ביום 21/2/13, בקשה חדשה להיתר בנייה (שמספרה 20130115). הועדה המקומית דנה בבקשה זו ביום 17/4/13 והחליטה לאשרה בכפוף לתנאים שונים, ביניהם תנאים המתייחסים לבניה ופיתוח מחוץ לקו הפקעה; גדרות; פיתוח; ולמפרט הנורות.

מכאן העתירה.

טענות הצדדים

6. העותרת סבורה, כי המשיבה ביזתה את החלטת ועדת הערר עת החליטה ללא סמכות כדן, להתעלם מהחלטתה, ולקיים "דיון חוזר" בעניינה. לטענת העותרת המשיבה קיבלה החלטה חדשה, בלתי חוקית, בלתי מידתית ובלתי סבירה.

7. ביתר פירוט נטען, כי המשיבה הינה מוסד תכנוני נמוך בדרגתו מועדת הערר, על כן חובה עליה למלא אחר החלטותיה. לפיכך, אין זה בסמכותה של הועדה המקומית לקיים "דיון חוזר" על החלטת ועדת הערר באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק והפסיקה ביחס לשמירת ההיררכיה התכנונית ולכפיפות הועדה המקומית להחלטות ועדת הערר שהן סופיות ולא ניתן לערער עליהן.

8. לגופו של עניין, טענה העותרת, כי התנאים החדשים של המשיבה בהחלטתה נועדו "להעניש" את העותרת על כך שפנתה לוועדת הערר. תנאים אלו אינם חוקיים, אינם סבירים או מידתיים ונועדו לסכל את החלטת ועדת הערר ולמנוע את מתן ההיתר.

9. נטען, כי התניית מתן ההיתר בהפקעה, מושתת על הוראות התוכנית הראשית של כפר שמריהו (הר/410/א), שדבר אישורה פורסם לפני 45 שנה. המשיבה "נזכרה" לפתע בתנאי זה תוך ניסיון להפקיע קרקע ללא נקיטת הליכי הפקעה כדן, על בסיס תוכנית מיושנת שלא תורגמה לתוכנית סטטוטורית המתאימה להפקעה, ובניגוד להסכמות שנתקבלו במהלך השנים. כן נטען, כי המשיבה מנסה להתחמק מן החובה לשלם פיצויי הפקעה, ולהטיל את ההוצאות בגינה על העותרת.

10. מנגד, טוענת המשיבה, כי יש לדחות את העתירה על הסף, מחמת אי מיצוי הליכים, שכן על פי הלכה פסוקה, למבקש היתר בנייה, שבקשתו אושרה בתנאים, קיימת הזכות להגיש ערר על ההחלטה לוועדת הערר. בהקשר זה, הוער על ידי המשיבה, כי ועדות הערר דנות, כעניין שבשגרה, ביישום החלטותיהן על ידי הועדות המקומיות.

11. המשיבה סבורה, כי דין העתירה להידחות גם לגופה. לגישת המשיבה, לוועדה המקומית קיימת סמכות להתנות את הוצאת ההיתר בתנאים, ומכל מקום, היא לא ביזתה את החלטתה של ועדת הערר ולא פעלה בניגוד לה.

12. נטען, כי אין ממש בטענת העותרת, לפיה ועדת הערר חייבה את הועדה המקומית להוציא לעותרת היתר בנייה, ללא הפעלת שיקול דעת נוסף וללא כל תנאי כלשהו. ועדת הערר לא הורתה על הוצאת ההיתר כי אם קבעה כי ניתן לאשר הקמת העמודים והורתה לעותרת להגיש בקשה מתוקנת.

13. בנוסף נטען, כי העותרת הגישה בקשה חדשה ושונה מבקשתה הראשונה, ברי כי יש בכך להצדיק דיון. מה גם, כי הוועדה המקומית אינה מוגבלת בסמכותה להוסיף תנאים גם לאחר שועדת הערר מקבלת ערר על החלטתה שלא להוציא ההיתר ובלבד שאין בתנאים שהוספו בכדי לסתור את החלטת ועדת הערר או לערער עליה. לגישת המשיבה, תנאים אלו לא הוצבו מלכתחילה כיוון, שבתחילה, דחתה הוועדה המקומית את בקשת העותרת במלואה ולא היה מקום להתניית הבנייה (שסורבה) בתנאים כלשהם.

14. לבסוף, נטען, כי החלטת הוועדה המקומית הונעה משיקולים ענייניים ונתקבלה כדיון. בהקשר זה נטען, כי הוועדה המקומית לא הורתה על ביצוע הפקעה או העברת קרקע לבעלותה או חזקתה וכל שהורתה הוא על סימון קו ההפקעה על פי התוכנית החלה, בהתאם למידע שניתן מבעוד מועד ולמפה הטופוגרפית שהוכנה על ידי העותרת; הדרישות שנקבעו מבוססות על תוכנית, ואין בעובדה כי היא אושרה לפני שנים ארוכות, בכדי לאיין את תקפותה ותחולתה; כל ההסדרים שנתקבלו בעניין זה היו זמניים, תואמים את המציאות דאז, וממילא, לא היה בהם בכדי לשנות את הוראות התוכנית ואו להימנע מהפקעה נוספת בהתאם לחוק.

15. עוד הודגש, כי גם שאלות אלו אמורות להתברר בפני ועדת הערר, כפי שקורה כעניין שבשגרה, וכי אין כל הצדקה כי בית המשפט יבדוק סוגיה זו, כערכאה ראשונה.

דיון והכרעה

16. לאחר שנתתי דעתי לכל טענות הצדדים, הגעתי לכדי מסקנה, כי דין העתירה להידחות.

17. בית המשפט אינו יושב כערכאת ערעור על החלטות רשויות התכנון ואין הוא מעמיד את שיקול הדעת שלו במקום שיקול הדעת שלהן. הנטייה היא, אפוא, שלא להתערב בהחלטות רשויות התכנון אלא מקום שנפל בהן פגם משפטי, כגון חריגה מסמכות, פעולה בחוסר תום לב, או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות (בג"צ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון, פ"ד נ (3) 441 (1996)).

בית המשפט העליון עמד על כך, בבג"צ 3017/05 חברת הזרע (1939) בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, משרד הפנים (23.03.11):

"כלל הוא, כי התערבות בית משפט זה במעשה מינהלי בעילה של אי-סבירות מוגבלת למקרים בהם החלטת הרשות לוקה בחוסר סבירות קיצוני, במובן זה שהיא חורגת לחלוטין ממתחם האפשרויות הסבירות שעמדו בפני הרשות בנסיבות אותו ענין. ככלל, בית המשפט נמנע מהתערבות בשיקול דעת הרשות הציבורית, ונטייה זו גוברת ביתר שאת, מקום שבו ההחלטה הנבחנת מצויה בתחום מומחיותה המקצועית של הרשות, או שהיא מהווה בחירה בין מספר עמדות מקצועיות נוגדות; אכן, "התפקיד והסמכות לקדם את האינטרס הציבורי מוטלים, לפי החוק, על הרשויות המוסמכות. בידיהן המומחיות והנסיון; הן המוסמכות לקבוע מדיניות ולהן הכלים לבצע את המדיניות; הן הנושאות באחריות לאינטרס הציבורי בפני הציבור הרחב. בית-המשפט, כפי שכבר נאמר אין-ספור פעמים, לא יעמיד את שיקול הדעת שלו במקום שיקול הדעת של הרשות המוסמכת. הוא

אף לא יבחן אם אפשר היה לקבל החלטה נבונה יותר או יעילה יותר מהחלטת הרשות.
הוא אמור רק לבחון אם נפל פגם משפטי בשיקול הדעת של הרשות, כגון פגם של
שיקולים זרים או פגם של חוסר סבירות" (השופט זמיר ב-בג"ץ 4140/95 סופר-פארם
 (ישראל) בע"מ ואח' נ' מינהל המכס והמע"מ, פ"ד נד(1) 49, 69 (1999)... כך ככלל, וכך
מקום שבו הרשות המוסמכת היא אחת מרשויות התכנון... אכן, בית המשפט במהותו לא
נועד לשמש מוסד מתכנן, והוא אינו "מוסד תכנון עליון" העומד מעל למוסדות התכנון
המנויים בחוק (בג"ץ 465/93 טריידט ס.א., חברה זרה נ' הוועדה המקומית לתכנון
ולבנייה, הרצליה, פ"ד מח(2) 622, 633 (1994) (להלן: ענין טריידט); בג"ץ 10242/03
מילובלובסקי נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד נח(6) 673, 678 (2004) (להלן: ענין
מילובלובסקי)). תפקידו הוא לבחון האם נפל פגם חוקי בדרך התנהלותו ובאופן הפעלת
שיקול דעתו של מוסד התכנון" (פסקה 68 לפסק הדין, ההדגשות שלי - צ.צ).

ראו גם בג"צ 10242/03 מילובלובסקי נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד נח (6) 673 (2004):

"כפי שנאמר פעמים רבות, בית-המשפט, בין בית-המשפט הגבוה לצדק ובין בית-
 המשפט לעניינים מינהליים, איננו מוסד תכנון עליון העומד מעל מוסדות התכנון השונים
 המנויים בחוק, על-כן לא יתערב בית-המשפט בהחלטות תכנוניות, אלא אם נתגלה פגם
 דיוני המצדיק התערבות, ולא יחליף את שיקול-דעתה של הרשות המוסמכת וישים תחתיו
 את שיקול-דעתו שלו, אלא אם ההחלטה נגועה בחוסר סבירות קיצונית או בפגם דומה"
 (פסקה 9 לפסק הדין).

18. במקרה דנו, לא מצאתי כי נפל פגם משפטי בשיקול הדעת של הוועדה המקומית בעת בקבלת
 ההחלטה, המצדיק את התערבות בית המשפט בה כפי שיפורט להלן.

19. אין חולק, כי ועדת הערר הנה גורם תכנוני הניצב מעל לוועדה המקומית, ולפיכך הוועדה המקומית
 כפופה להחלטותיה, ואולם, ברי, כי אין פירושו של דבר, שהוועדה המקומית מהווה "חותמת גומי".
 הוועדה המקומית אינה מתפרקת משיקול דעתה ולא נשללת סמכותה ליתן אישור מותנה בבואה
 לאשר בקשה מתוקנת לקבלת היתר בניה, זאת כל עוד החלטת הוועדה המקומית אינה מתעלמת
 מהחלטת ועדת הערר, ואינה סותרת או מאיינת אותה (בעניין זה ראו, בג"צ 663/85 רובנשטיין
 ושות' חברה קבלנית בע"מ נ' הוועדה המחזית לתכנון ולבנייה מחה תל אביב, פ"ד מב (2) 133,
 (1988) וכן, עת"מ (ת"א) 2461/04 חברת פרטנר תקשורת בע"מ נ' ועדה מחזית לתכנון ובנייה,
 הרצליה, (25.1.05)).

20. במקרה בו עסקינן, ועדת הערר נתנה דעתה וזנה בסוגיית הקמת עמודי התאורה והעמודים
 הדקורטיביים מעבר לקווי הבניין- הא ותו לא. הוועדה המקומית לא התעלמה מקביעתה העקרונית
 המאפשרת את בניית העמודים ומכבדת את קביעה עקרונית זו (כך גם הודיעה ב"כ המשיבה, בעת
 הדיון מיום 1/11/13).

21. במקביל, התנתה הוועדה המקומית את היתר הבניה במספר תנאים על מנת להתאים את הייתר הבניה לתוכניות הקיימות. עניין זה כלל לא נדון בפני ועדת הערר. מכאן, ניתן לומר, כי הוועדה המקומית נדרשה לשקול שיקולים עצמאיים ולפיכך, ההחלטה ליתן אישור מותנה לא ניתנה בחוסר סמכות.

22. אשר לבחינת התנאים לגופם, צודקת המשיבה בטענתה כי ההליך המתאים לבירור השגותיה של העותרת הינו במסגרת ערר בפני ועדת הערר, המהווה האכסניה המתאימה לברור שכזה בהיותה הגוף המקצועי-תכנוני הרלוונטי, ומן ראוי שהבחינה הראשונית של מגוון התנאים בנושאים השונים, תעשה על ידה, כפי שאכן נעשה, חדשות לבקרים, במקרים רבים אחרים. רק לאחר מכן, במידה ויעלה הצורך, ובמקרים המתאימים תהא העותרת זכאית להגיש עתירה לבית המשפט לעניינים מינהלים.

סוף דבר

23. לאור כל האמור, העתירה, אפוא, נדחית.

24. העותרת תישא בהוצאות המשיבה ושכ"ט עו"ד בסך 10,000 ₪.

ניתן היום, י"ד אדר ב תשע"ד, 16 מרץ 2014, בהעדר הצדדים.

צילה צפת 54678313

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן